

EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA SANTA SEDE EN LAS NACIONES UNIDAS

CARLOS GARCÍA MARTÍN

SUMARIO

I • LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL DE LA SANTA SEDE Y DEL ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO. A. El principio de efectividad como criterio de atribución de la subjetividad internacional. **B.** La Santa Sede como sujeto de Derecho internacional: su grado de subjetividad internacional. **1.** Noción. Oficios e instituciones de la Curia Romana con relevancia en el Derecho internacional. **2.** La subjetividad internacional de la Santa Sede: grado de subjetividad equiparable al de un Estado. **3.** La Santa Sede, única confesión religiosa con subjetividad internacional. Su explicación a la luz del principio de efectividad. **C.** El Estado de la Ciudad del Vaticano, como sujeto de Derecho internacional. **1.** Origen histórico. **2.** Naturaleza del Estado de la Ciudad del Vaticano: un Estado formal, neutralizado, de carácter instrumental. **3.** Subjetividad en el Derecho internacional: grado de subjetividad reconocido para materias técnicas. **D.** La Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano: sujetos distintos para el Derecho internacional, unidos por el Romano Pontífice. **II • LA SANTA SEDE EN LAS NACIONES UNIDAS: SU ESTATUTO JURÍDICO. A.** La Santa Sede no es miembro de las Naciones Unidas. **1.** La «consulta» de la Santa Sede sobre la posibilidad de ser miembro de las Naciones Unidas. **2.** Análisis de los requisitos para ser miembro de las Naciones Unidas. **3.** La aplicación de estos requisitos a la Santa Sede. **B.** La Santa Sede tiene el status de observador permanente como Estado no miembro. **1.** El estatuto de observador en las Naciones Unidas. **2.** Los distintos tipos de observadores permanentes en las Naciones Unidas. **3.** El estatuto jurídico de la Santa Sede: un observador permanente como Estado no miembro. **a.** La adquisición por la Santa Sede del estatuto de observador permanente como Estado no miembro. **b.** ¿Por qué la Santa Sede tiene el status de observador permanente como Estado no miembro y no como una ONG? **c.** La Santa Sede y su estatuto de observador permanente como Estado no miembro. **C.** El estatuto jurídico de la Santa Sede en las conferencias internacionales.

Al elaborar el presente trabajo nos hemos propuesto el estudio del *status* jurídico actual de la Santa Sede en las Naciones Uni-

das. Partiendo de un estudio empírico de la realidad fáctica y normativa de la Santa Sede en esta Organización, intentaremos que «los hechos hablen por sí solos»; que la praxis y actividad realizada por la Santa Sede en las Naciones Unidas nos acerquen al lugar exacto que ocupa en esta organización internacional. Como parece evidente, se trata de resumir una materia amplísima, utilizando como clave de interpretación el llamado «principio de efectividad», es decir, valorar lo que efectivamente existe y se verifica sobre la presencia de la Santa Sede en las Naciones Unidas. No se parte, pues, de formulaciones de principio, sino de la praxis, y ello por la importancia capital que el *factum*, posee en el ordenamiento internacional.

I. LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL DE LA SANTA SEDE Y DEL ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO

A. *El principio de efectividad como criterio de atribución de la subjetividad internacional*

El principio de efectividad, que regula la vida de la comunidad internacional, se podría enunciar como aquel principio hermenéutico primario que valora lo que efectivamente existe y se verifica en los hechos y acontecimientos de las relaciones internacionales, obteniendo —por medio de la observación y el análisis de la realidad— los principios que la regulan, según justicia, y deduciendo las consecuencias jurídicas que se derivan. Es decir, para el Derecho internacional los hechos son esenciales, toda vez que el Derecho internacional público no se funda en un poder central superior —como sucede en el Derecho de un Estado— sino en la colaboración y el común acuerdo de los sujetos jurídicos que lo componen¹. De ahí la importancia que en este ordenamiento jurídico juegan los hechos

1. Cfr. A. VERDROSS, *Derecho internacional público*, Madrid 1982, p. 116; A. BETTETINI, *Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede alle organizzazioni e alle conferenze internazionali*, en «Il Diritto Ecclesiastico» 3-4 (1996), pp. 716-717; V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità Internazionale alla luce del Diritto e della prassi internazionale*, en «Ius Ecclesiae» 8 (1996), pp. 5-6.

que efectivamente se constatan². Con este principio se trata de respetar y garantizar las situaciones realmente existentes.

Siguiendo el principio de efectividad³, se pretende identificar a los sujetos del Derecho internacional fijándonos en la realidad misma que la sociedad internacional ofrece. En efecto, los criterios formales —fruto de una elaboración abstracta y doctrinal— en ocasiones no se han correspondido con el dato fáctico de la vida real.

Según este criterio serán sujetos de Derecho internacional aquellos que sean efectivamente reconocidos como tales por el resto de los sujetos de Derecho internacional —fundamentalmente por los Estados— y con el grado de subjetividad que, en efecto, éstos les reconozcan.

El reconocimiento como sujeto de Derecho internacional y el grado de subjetividad internacional reconocido se observa y verifica en que este sujeto ejerce, de hecho, los derechos y cumple los deberes de un sujeto de Derecho internacional, siendo los más clásicos: el *ius legationis*, el *ius tractatum*, y el *ius foederum*; amén de los dere-

2. Este principio no pretende acercarse a la realidad internacional de un modo positivista o exclusivamente pragmático o historicista, pues considera que la justicia y el bien común de la familia humana universal son criterios y límites fundamentales del mencionado principio.

3. El principio de efectividad, como forma de atribución de la subjetividad internacional, ha sido aplicado por la doctrina de modo que aquellas entidades que cumplen de modo efectivo determinadas características, adquieren *ipso iure* la subjetividad. Este principio se aplica a la hora de atribuir subjetividad a los Estados de la siguiente manera: una vez que se comprueba que, en efecto, en ese ente se dan los elementos de población, territorio, organización, y soberanía, ese ente pasa *ipso iure* a ser un Estado y, por ende, adquiere la subjetividad internacional. Este principio, aplicado a otros sujetos del Derecho internacional, se ha utilizado en la práctica internacional introduciendo excepciones al elemento territorial y al elemento soberanía. (En este sentido, cfr. G. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Milano 1956, pp. 97 ss, dedica un epígrafe a *La norma attributiva della personalità internazionale agli Stati, alla Santa Sede, al S. M. Ordine di Malta, agli insorti*, pp. 97 ss.; A. MIAJA DE LA MUELA, *Introducción al Derecho internacional público*, Madrid 1974, pp. 253 ss, en su epígrafe *La supuesta regla atributiva de personalidad internacina*; M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, tomo I, Madrid 1975, pp. 173-174). En nuestro estudio el principio, de efectividad lo hemos aplicado no fijándonos en la constatación de los elementos antes dichos, sino en la constatación efectiva de que ese supuesto sujeto de Derecho internacional ejerce los derechos y cumple los deberes y funciones de un sujeto de Derecho internacional. En suma, hemos aplicado el principio de efectividad observando, no el ser del ente, sino su obrar real: pues su obrar nos llevará a su ser (En este sentido M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, tomo I, Madrid 1978, p. 227).

chos a participar en conferencias internacionales, u organizaciones internacionales.

B. *La Santa Sede como sujeto de Derecho internacional:
su grado de subjetividad internacional*

1. *Noción. Oficios e instituciones de la Curia Romana con
relevancia en el Derecho internacional*

Por Santa Sede o Sede Apostólica se entiende «no sólo al Romano Pontífice, sino también, a no ser que por su misma naturaleza o por el contexto conste otra cosa, la Secretaría de Estado, el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia, y otras Instituciones de la Curia Romana» (c. 361 del CIC). Por consiguiente, con el término «Santa Sede» nos referimos, en sentido estricto, al Romano Pontífice, como cabeza suprema de la Iglesia Católica y, en un sentido amplio, a los oficios e instituciones de la Curia Romana que colaboran con el Papa.

Dentro de la Curia Romana, los oficios o instituciones que colaboran con el Romano Pontífice en el ámbito internacional son:

—*La Secretaría de Estado y dentro, de ésta, su Sección para las Relaciones con los Estados*⁴, que viene a ser como la oficina central de la diplomacia papal⁵.

—*Algunos Pontificios Consejos*. Principalmente los que se mencionan a continuación, por el objeto de sus competencias:

—*El Pontificio Consejo para los Laicos*⁶, cuya función de coordinar y promover el apostolado entre los laicos, tiene su expresión en el Derecho internacional a través de la Organizaciones Internacionales Católicas (OIC).

4. En la const. *Pastor Bonus* (28.VI.88), AAS 80 (1988), pp. 841-912, la Secretaría de Estado consta de dos secciones: Asuntos Generales y Relaciones con los Estados, que absorbe al antiguo Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia (Cfr. arts. 39-47 de la PB).

5. El término se ha tomado de H.E. CARDINALE, *The Holy See and the international order*, Colin Smythe, Gerrards Cross, Buckinghamshire 1976, p. 131.

6. Se rige por el *Motu Proprio Apostolatus peragendi*, de 10. XII. 1976, en AAS 68 (1976), pp. 696-700.

—*El Pontificio Consejo «Iustitia et Pax»*⁷, con funciones de estudio y profundización en los problemas relativos a la justicia, la paz, la promoción humana, los derechos del hombre, etc.⁸.

—*El Pontificio Consejo para la Cultura*⁹, con la tarea de favorecer la coordinación de las actividades culturales de la Santa Sede y de colaborar con las organizaciones internacionales¹⁰.

—*El Pontificio Consejo «Cor Unum»*¹¹, pues tiene por objeto el desarrollo de la pastoral social.

—*Los legados pontificios*. Según el c. 363 §1: «A los legados del Romano Pontífice se les encomienda el oficio de representarle de modo estable ante las Iglesias particulares o también ante los Estados y autoridades públicas a donde son enviados». Por tanto, el legado pontificio tiene una doble función: intraeclesial y diplomática. Se pueden distinguir varias clases de legados pontificios¹²:

—*los nuncios* que tienen el grado de embajadores ante un Estado, y ocupan el decanato en el cuerpo diplomático¹³.

—*los pronuncios* que tienen la categoría de embajadores ante el país correspondiente, pero sin la condición de decanos.

—*los internuncios* que son representantes al igual que los dos anteriores, aunque de menor rango: el equivalente al de un enviado

7. Se rige por el Motu Proprio *Iustitiam et pacem*, de 10.XII.1976 en AAS 63 (1976), pp. 700-703.

8. Revisten una particular importancia las relaciones de este Pontificio Consejo con organismos especializados como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, por citar algunos ejemplos.

9. Instituido el 20.V.1982, cfr. AAS 74 (1982), pp. 683 ss.

10. En este sentido colabora con la UNESCO y participa en congresos y conferencias internacionales de índole cultural.

11. Establecido con la Epístola *Amoris officio*, de 15.VII.1971, en AAS 63 (1971), pp. 669-673.

12. *Los Delegados apostólicos*, aunque son legados pontificios, no los hemos incluido en esta clasificación, porque su legación es de naturaleza intraeclesial: se ejerce sólo ante la Iglesia local. No obstante, el delegado apostólico en muchas ocasiones sirve para iniciar los contactos y negociaciones previos al establecimiento de una representación diplomática ante el Estado en el que reside.

13. El art. 14.1 del Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18-IV-1961, divide a los jefes de misión en tres clases, siendo los primeros: «a) embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado...».

extraordinario o ministro plenipotenciario en el país en el que son acreditados¹⁴.

—*Delegados y observadores* de la Santa Sede ante las organizaciones y organismos internacionales, conferencias o reuniones internacionales¹⁵.

—*Delegado*. Jefe o miembro de una misión en un organismo internacional al que pertenece la Santa Sede, o en una conferencia internacional en que la Santa Sede participa con derecho a voto.

—*Observador*. Jefe o miembro de una misión en un organismo internacional al que no pertenece la Santa Sede, o en una conferencia internacional en que la Santa Sede participa sin derecho a voto.

El c. 113 §1 afirma que «La Iglesia Católica y la Sede Apostólica son personas morales por la misma ordenación divina». Quiere esto decir que, la Santa Sede, como persona moral que es, goza de la subjetividad en orden a las relaciones con otras personas, físicas o jurídicas¹⁶. Este es el presupuesto para que más adelante podamos afirmar su subjetividad internacional.

2. *La subjetividad internacional de la Santa Sede: grado de subjetividad equiparable al de un Estado*

Siguiendo el mencionado principio de efectividad funcional, se constata que efectivamente la Santa Sede ejercita los derechos

14. Cfr. A. VIANA, *Organización del gobierno en la Iglesia*, 2.^a ed., Pamplona 1997, pp. 172-173, y también I. MARTÍN, *Presencia de la Iglesia cerca de los Estados*, en «Concilium» 58 (1972), pp. 238-239, así como F. PETRONCELLI HÜBLER, *Comentario al c. 363*, en «Comentario Exegético al Código de Derecho Canónico» del Instituto Martín de Azpilcueta de la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra, 1996, Eunsa, obra coordinada y dirigida por A. MARZOA, J. MIRAS, y R. RODRÍGUEZ-OCAÑA.

15. A éstos se refiere el c. 363 §2, en los siguientes términos: «Representan también a la Sede Apostólica aquellos que son enviados en Misión pontificia como Delegados u Observadores ante los organismos internacionales o ante las Conferencias y Reuniones». A estos delegados u observadores no se les aplican las prescripciones de los cc. sobre los Legados del Romano Pontífice.

16. El CIC utiliza el concepto de persona moral —y no el de persona jurídica— deliberadamente. Con el término «persona moral» se da por supuesto el concepto de «persona jurídica», y se añade algo más: su dimensión teológica enraizada en el *ius divinum*.

propios de la subjetividad internacional en grado pleno, equiparable a la de un Estado, y que estos derechos son reconocidos por los Estados que componen la comunidad internacional. Tales derechos se suelen agrupar clásicamente en tres, a saber: el derecho de legación activa y pasiva (*ius legationis*), el derecho a estipular tratados internacionales (*ius tractatum*) y la función de ser árbitro o mediador en las controversias internacionales (*ius foederum*), además de los derechos a participar en conferencias internacionales, u organizaciones internacionales.

En este sentido Díez de Velasco, al referirse a la subjetividad internacional de la Santa Sede observa que, además de las innegables razones históricas, existen razones de orden puramente jurídico para afirmar la subjetividad internacional de la Sede Apostólica. Esquemáticamente señala las que siguen:

«1º La Santa Sede, pese a la desaparición de los Estados pontificios a partir de 1870, continúa siendo destinataria de normas internacionales y ejercitando el *derecho de legación activo y pasivo*, características inherentes a los sujetos con personalidad internacional¹⁷.

2º Ha participado y sigue participando en las conclusión de verdaderos y propios negocios jurídicos internacionales, creadores de normas internacionales. Me refiero concretamente a los Concordatos.

3º Que su potestad, en orden a la creación de instrumentos jurídicos internacionales, se ha manifestado y se manifiesta, no sólo en lo que se refiere a los Concordatos, sino también a la *estipulación de auténticos tratados internacionales*»¹⁸.

—*El ius legationis*. El derecho de legación activa y pasiva se refiere, de un lado al derecho de un Estado a enviar a otro una misión diplomática (legación activa), y de otro, al derecho a recibir

17. Este hecho ha sido muy comentado por la doctrina. En efecto, durante los años 1870-1929, en que la Santa Sede carecía de territorio, ésta siguió actuando como sujeto de Derecho internacional, manteniendo relaciones diplomáticas y concluyendo acuerdos internacionales. En este hecho encontramos la prueba irrefutable de que la subjetividad internacional de la Santa Sede no depende de la existencia de una base territorial, sino de las realización de las funciones de un sujeto de Derecho internacional.

18. M. Díez DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, tomo I, Madrid 1978, p. 227.

una misión de diplomática del Estado al que se envió la propia misión diplomática (legación pasiva). Hay que decir que esta legación nace por mutuo acuerdo entre los Estados interesados¹⁹. El ejercicio de este derecho por parte de la Santa Sede data de antiguo²⁰. En la actualidad la Santa Sede es parte del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961²¹. Según los datos mencionados en el *Anuario Pontificio de 1997*, la Santa Sede mantiene relaciones diplomáticas con más de 160 países²².

—El *ius tractatum*. Al igual que ocurría en el envío de misiones diplomáticas, la estipulación de auténticos tratados y acuerdos internacionales data de antiguo²³. En la actualidad la Santa Sede es

19. El art. 2 del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18-IV-1961, prescribe que «El establecimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes, se efectúa por consentimiento mutuo»: vid. R. BERMEJO GARCÍA, *Textos de Derecho internacional público*, Pamplona 1993.

20. Para un acercamiento histórico al tema, cfr. H.E. CARDINALE, *The Holy See...*, cit., pp. 62 ss; y también la voz «diplomacia pontificia», del mismo autor, en la «Gran Enciclopedia Rialp», donde se pone de relieve una vez más que sin el dato histórico no se entiende la realidad presente. En la identificación de los sujetos de Derecho internacional, el jurista debe dejarse guiar, en todo caso, del criterio histórico. Cfr. M. MIELE, *Principi di Diritto Internazionale*, Padova 1960, p. 65.

21. La Santa Sede ratificó este Convenio el 17 de abril de 1964.

22. A saber: Albania, Argelia, Principado de Andorra, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijani, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belice, Benin, Bielorrusia (Belarús), Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, Chad, Chile, China (Taiwan), Chipre, Colombia, Congo, Corea, Costa de Marfil, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Estonia, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, República Federal Alemana, Ghana, Jamaica, Japón, Jordania, Gran Bretaña, Grecia, Grenada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Italia, República Federal de Yugoslavia, Kazajstán, Kenia, Kiribati, Kuwait, Kirguistán, Lesotho, Letonia, Líbano, Liberia, Principado de Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Méjico, Estados Federados de Micronesia, Moldova, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Checa, República Centroafricana, República Dominicana, Rumanía, Ruanda, Samoa Occidental, San Marino, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé, Senegal, Seychelles, Sierra León, Singapur, Siria, Eslovaquia, Eslovenia, España, Sri Lanka, Estados Unidos de América, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Suecia, Suiza, Swazilandia, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Togo, Tonga, Trinidad Tobago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Ucrania, Uganda, Hungría, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Zaire, Zambia, Zimbabwe, Rusia. (*Anuario Pontificio*, 1997, pp. 1318-1342).

23. Cfr. A. MERCATI, *Raccolta di Concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, vol. 2, Città del Vaticano, 1954.

parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969²⁴. Quiere ello decir que los Tratados posteriores a 1980 (fecha de entrada en vigor de la Convención) que realiza la Santa Sede con otros Estados se rigen por esta Convención. En orden a su estudio hemos clasificado las Convenciones en bilaterales y multilaterales:

—*Convenciones bilaterales o Concordatos* entre la Santa Sede y un Estado. Son numerosísimas. Corral y Giménez Carvajal han enunciado cronológicamente todos estas convenciones o acuerdos sobre las más diversas materias desde 1098 a 1981, y hemos contado más de 370²⁵. La lista es larguísima y lo suficientemente elocuente.

—*Convenciones multilaterales*. Son aquellas en las que participan más de dos sujetos del Derecho internacional. Siguiendo el elenco realizado por Petroncelli²⁶, en nota, recogemos algunas de las más importantes que ha ratificado la Santa Sede²⁷.

—*El ius foederum*. Las intervenciones dirigidas a solucionar pacíficamente los conflictos internacionales han sido consideradas

24. La Santa Sede ratificó dicha Convención el 22-II-1977. Y firmó, sin ratificar, la Convención de Viena, de 23-VIII-1978, sobre la sucesión de Estados en materia de Tratados.

25. Cfr. C. CORRAL SALVADOR y J. GIMÉNEZ MARTÍNEZ CARVAJAL, *Concordatos vigentes*, tomos I y II, Madrid 1981, donde aparece una relación cronológica de concordatos en pp. 65-99.

26. Cfr. F. PETRONCELLI HÜBLER, *Chiesa Cattolica e Comunità Internazionale, riflessione sulle forme di presenza*, Napoli 1989, pp. 177-198. También se encuentran elencos en A. MARESCA, *Il diritto dei Trattati*, Milano 1971; E. GALLINA, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa Cattolica*, Roma 1967, pp. 96-97 y B. BERTAGNA, *Santa Sede ed Organizzazioni Internazionali*, en «Monitor Ecclesiasticus» CVII (1982), p. 400.

27. Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961 (ratificada el 17-IV-1964); Convención de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963 (ratificada el 8-X-1970); Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969 (ratificada el 25-II-1977); Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma discriminación racial, de 7 de marzo de 1966 (ratificada el 1-V-1969); Convención relativa al estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951, (ratificada el 15-III-1956); Convención única sobre los estupefacientes, de 30 de marzo de 1961, (ratificada el 1-IX-1970); Convención sobre las sustancias psicotrópicas, de 21 de febrero de 1971, (ratificada el 7-I-1976); Protocolo sobre la Convención única sobre estupefacientes de 1961, (ratificada el 7-I-1976); Convención sobre recuperación de alimentos a los extranjeros, 20 de junio de 1956, (ratificada el 5-X-1964); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 21 de diciembre de 1965, (ratificada el 1-V-1969).

tradicionalmente como una de las manifestaciones de subjetividad. Hoy en día la ONU, de conformidad con su fin, se ha convertido en la Organización internacional mediadora por excelencia. La Santa Sede ha desempeñado este papel en no pocas ocasiones. Damos una breve reseña, también en nota a pie de página, de algunos de los buenos oficios, mediaciones y arbitrajes realizados por la Santa Sede, sin entrar en cada uno de ellos²⁸.

—*Participación en conferencias internacionales, u organizaciones internacionales.* La Santa Sede participa en diversos órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas y también en otras organizaciones internacionales como: el Consejo de Europa (observador permanente); el Consejo para la Cooperación Cultural del Consejo de Europa (miembro); la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (representante permanente); la Organización de los Estados Americanos (observador permanente) y el Comité Internacional para la Medicina Militar (miembro)²⁹.

28. *Buenos oficios*: en la controversia de las fronteras del Congo entre Gran Bretaña y Portugal (1890); en el llamamiento al emperador de Etiopía Menelik por los prisioneros de guerra (1896); en la prevención del conflicto entre Estados Unidos y España en relación a Cuba (1898).

Mediaciones: para prevenir la guerra entre Francia y Prusia (1870); en la petición de Gran Bretaña y Venezuela por definir las fronteras de la Guyana (1894) y la mediación de Juan Pablo II en el conflicto del canal de Beagle (Cfr. S. FERLITO, *La Santa Sede e il mantenimento della pace, il caso de Beagle*, en «Il Diritto Ecclesiastico» 1 (1985), pp. 66 y ss. Cfr. también: J. KOBYLANSKI, *El conflicto del Beagle y la mediación papal*, Montevideo 1987).

Arbitrajes: controversias sobre las Islas Carolinas entre España y Alemania (1885). (Una publicación reciente sobre el tema la tenemos en: C. CORRAL, *La mediación de León XIII en el conflicto de la Isla Carolina*, Madrid 1995. También es interesante: E. TAVIEL DE ADRADE, *Historia del conflicto de las Carolinas: prueba del derecho de soberanía que sobre ellas posee España, y demostración de la transcendencia que tiene la mediación del Papa*, Madrid 1886.); delimitación de las fronteras entre Ecuador y Perú (1893); delimitación de las fronteras entre Haití y Santo Domingo (1895); delimitación de las fronteras entre Argentina y Chile (1900-1903); delimitación de las fronteras entre Ecuador y Colombia (1906); controversia sobre la posesión de las minas de oro entre Brasil y Bolivia (1914). Además existe un Tratado de 1905 entre Colombia y Perú en virtud del cual las partes deciden someterse al arbitraje de la Santa Sede en todas las controversias futuras, salvo las relativas a la independencia nacional y al honor que no requieran de una solución inmediata.

29. *Anuario Pontificio*, 1997, pp. 1344-1345.

3. *La Santa Sede, única confesión religiosa con subjetividad internacional. Su explicación a la luz del principio de efectividad*³⁰

A primera vista llama la atención que la Santa Sede sea la única confesión religiosa con subjetividad internacional, y cabe preguntarse: ¿por qué las demás confesiones religiosas no tienen subjetividad internacional? Una primera respuesta es la real: porque, de hecho, el resto de los Estados de la comunidad internacional no han reconocido tal subjetividad, y por lo tanto, estas confesiones no han ejercido los derechos de la subjetividad internacional. A la luz de este respuesta parece lógica una segunda pregunta: ¿y por qué la comunidad internacional no ha reconocido esta subjetividad al resto de las confesiones religiosas? La doctrina internacionalista —y con ella nosotros— entiende que la carencia de reconocimiento de subjetividad se debe a que el resto de las confesiones religiosas no están dotadas de una organización central, unitaria, jerárquica y autónoma de los Estados, tal y como se da en la Iglesia Católica. En efecto, si realizamos un análisis pormenorizado de las confesiones —cristianas y no cristianas— que existen en la actualidad observamos que falta alguna de las notas a las que antes nos hemos referido.

En cuanto a las *Iglesias cristianas*. La *Iglesia ortodoxa* no tiene, como tal, ninguna organización jurisdiccional unitaria y centralizada: se expresa como un conjunto de Iglesias, cada una de ellas autocéfalas, y que carecen de autonomía respecto del poder civil estatal. *Las confesiones protestantes*, de acuerdo con la doctrina eclesiológica de la comunidad puramente espiritual e interior, no poseen un ordenamiento jurídico que suponga una unidad organizativa, jerárquica, centralizada e internacional.

En cuanto a las Comunidades no cristianas. El *judaísmo*: el pueblo judío, debido a los avatares históricos, es un pueblo enormemente disperso y difuso por todo el mundo. Esa diáspora no ha sido unificada:

30. En el desarrollo de este apartado son de particular interés las reflexiones sobre el tema de C. SOLER, *La Santa Sede en las Naciones Unidas y en las Conferencias internacionales*, en «Ecclesia» 2818 (1996), pp. 6-8 y de B. BERTAGNA, *Santa Sede ed Organizzazioni Internazionali*, en «Monitor Ecclesiasticus» CVII (1982), pp. 153-159, cuyos pareceres son los más aceptados sobre la cuestión.

ni por un ordenamiento jurídico soberano, ni por una organización central que les confiera una identidad unitaria, como centro de atribución de derechos y deberes internacionales. Las organizaciones que existen en el seno de esta confesión son simples asociaciones, a las que se pertenece por libre adhesión, que no tienen reconocida subjetividad internacional. Por otro lado, lo religioso no es autónomo del poder político. *La confesión musulmana*: no se encuentran más referencias a la unidad que el credo y las cinco prácticas rituales obligatorias, sin que se pueda hablar de una autoridad central con poder jurisdiccional. En las comunidades islámicas tampoco existe una autonomía respecto al poder político. *El hinduismo y el budismo*, como dice Bertagna, «están prácticamente desprovistos de juridicidad. Falta una organización central unitaria y en los países singulares no gozan de verdadera autonomía respecto de las leyes estatales»³¹.

Por otro lado, el hecho de que la Santa Sede sea la única institución religiosa con subjetividad, ha suscitado críticas en el sentido de entender que se discrimina al resto de las confesiones religiosas. La cuestión ha sido comentada por el prof. Soler haciendo notar que, estamos ante un caso único y no ante una discriminación: «La discriminación es una diferencia “injustificada”, y en este caso la diferencia está sobradamente justificada. Porque si ninguna otra institución religiosa ha pretendido un estatuto similar, no es culpa de la Santa Sede; si la autocomprensión, la idea que tienen de sí mismas las otras religiones, no les mueve a solicitar este *status*, la de la Iglesia católica sí»³².

C. *El Estado de la Ciudad del Vaticano, como sujeto de Derecho internacional*

1. *Origen histórico*

Hasta 1870 la existencia de los Estados Pontificios permitían y facilitaban la equiparación de la Santa Sede con un ente estatal. La ocu-

31. B. BERTAGNA, *Santa Sede ed Organizzazioni Internazionali*, en «Monitor Ecclesiasticus» CVII (1982), p. 158.

32. C. SOLER, *La Santa Sede en las Naciones Unidas y en las Conferencias internacionales*, en «Ecclesia» 2818 (1996), p. 6.

pación de la Ciudad Eterna por parte de las tropas italianas, el 20 de septiembre de 1870, puso fin a la existencia de los Estados Pontificios. Este hecho, no obstante, no privó a la Santa Sede de las prerrogativas propias de un sujeto de Derecho internacional como son la conclusión de tratados internacionales o del envío y recepción de agentes diplomáticos³³.

Cabría preguntarse, entonces: ¿por qué la Santa Sede buscó una base territorial sobre la cual ejercer su poder de soberanía, si seguía desarrollando sus prerrogativas soberanas como sujeto de Derecho internacional? La respuesta la da el mismo Pío XI que, antes de la firma de los Acuerdos Lateranenses, señaló que hasta ese periodo no había, ni se conocía «otra forma de ejercer la soberanía de forma verdadera y propia sino la territorial»³⁴.

El 11 de febrero de 1929 la Santa Sede e Italia estipularon los Pactos de Letrán, por los que el Estado italiano devolvía una pequeña parte de los territorios, creándose el Estado de la Ciudad del Vaticano. Se trataba de una regulación de carácter bilateral que fue recogida en la Constitución italiana de 1947 y que constaba de un conjunto de Acuerdos, concretamente de tres: un Tratado político, un Concordato y una Convención financiera. En el art. 3 del Tratado político «Italia reconoce a la Santa Sede la plena propiedad y la exclusiva y absoluta potestad y jurisdicción soberana sobre el Vaticano...»³⁵.

El 7 de junio de 1929 se ratificaron los Pactos de Letrán y es a partir de esta fecha cuando nace un nuevo sujeto de Derecho internacional: el Estado de la Ciudad del Vaticano. El mismo día de la ratificación, Pío XI promulgó las seis leyes orgánicas que constituyen los seis pilares sobre los que se asienta este nuevo sujeto del Derecho internacional³⁶.

33. En general se trata de un hecho muy comentado por toda la doctrina, por ejemplo: Cfr. V. BUONOMO, *Considerazioni...*, cit., p. 14. Cfr. en tal sentido, H. LAUTERPACHT, *International Law*, vol 2. part. 1, Cambridge 1975, p. 495. Por ejemplo, los Acuerdos con el Gobierno de Rusia (1882), el Concordato con Guatemala (1884), por citar algunos de los muchos Acuerdos que se dieron en este periodo.

34. AAS 21 (1929), p. 105.

35. AAS (1929), p. 210, anexo 1º, p. 223.

36. En la *primera* se señalan los órganos constitucionales del Estado. En la *segunda* se establecen las fuentes del Derecho. En la *tercera* se regula la ciudadanía vaticana y la residencia. En la *cuarta* se contempla el ordenamiento administrativo. En la *quinta* se contiene el ordenamiento económico. Y, en la *sexta*, las prescripciones sobre la seguridad pública. (Cfr. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones...*, cit., p. 228).

2. *Naturaleza del Estado de la Ciudad del Vaticano: un Estado formal, neutralizado, de carácter instrumental*

Un Estado en sentido formal. Como señala Buonomo: «El Estado de la Ciudad del Vaticano nace como un verdadero Estado desde un punto de vista formal y, por tanto, con los elementos propios de un Estado»³⁷. Cuando se estipulan los Pactos de Letrán se busca deliberadamente que en éste concurren los elementos clásicos que constituyen un Estado, a saber:

—*El territorio.* La base territorial de la Ciudad del Vaticano comprende una superficie de 44 hectáreas. Los límites del territorio aparecen señalados en el plano que aparece en el anexo 1º del Tratado³⁸.

—*La población.* La población la constituyen los ciudadanos que tengan su residencia estable en la Ciudad³⁹. La residencia «se deriva, según el artículo 9, de la dignidad, cargo, oficio o empleo, siempre que se trate de dignidades eclesiásticas para las que está prescrita la concesión de la ciudadanía»⁴⁰. Actualmente la población es aproximadamente de unos 800 residentes y 400 no residentes.

—*La soberanía y la jurisdicción* que ejerce la Santa Sede sobre la Ciudad del Vaticano se estipula en el art. 4 del Tratado:

«La soberanía y la jurisdicción exclusiva que Italia reconoce a la Santa Sede sobre la Ciudad del Vaticano supone que en la misma no puede llevarse a efecto ninguna injerencia por parte del Gobierno italiano y que no existe otra autoridad en ella que la Santa Sede»⁴¹.

Algún sector doctrinal ha cuestionado el hecho de que estemos ante una entidad estatal, basándose en razones tales como que el reconocimiento sólo ha sido por parte de Italia pero no por

37. V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità...*, cit., p. 14.

38. Para una mayor profundización sobre los elementos estatales de la Ciudad del Vaticano: H. E. CARDINALE, *The Holy See...*, cit., pp. 106 ss.

39. Arts. 10 a 21 del Tratado y art. 3 de la Ley Fundamental Orgánica.

40. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho...*, cit., p. 229.

41. AAS (1929), p. 211.

parte de otros Estados, o que el Vaticano carece de suficiente territorio como para ser un Estado, o que no tiene otros habitantes que los oficiales y sus familias, y esa nacionalidad es temporal y funcional⁴².

Un Estado instrumental. Con esta expresión queremos subrayar que el Estado de la Ciudad del Vaticano «es la entidad estatal que garantiza la independencia de la Santa Sede y sobre la cual ésta ejerce su soberanía territorial»⁴³. Así pues, la Ciudad del Vaticano constituye «el pedestal terreno de la soberanía de la Santa Sede»⁴⁴ y garantiza a la misma la libertad e independencia propias de su misión de orden espiritual y religioso⁴⁵.

Un Estado neutralizado. Por Estado neutralizado se entiende «aquel Estado que se ha comprometido convencionalmente a no tomar parte en la guerra desencadenada entre otros Estados, y a no asumir en tiempo de paz compromisos que pudieran conducirle a la guerra»⁴⁶. En el art. 24 del Tratado de Letrán la Santa Sede adquiere este compromiso con Italia e implícitamente con toda la comunidad internacional, toda vez que este Tratado ha sido reconocido por la generalidad de los Estados⁴⁷.

3. *Subjetividad en el Derecho internacional: grado de subjetividad reconocido para materias técnicas*

De la aplicación del principio de efectividad, en orden a observar qué grado de subjetividad internacional tiene reconocido el Estado de la Ciudad del Vaticano se comprueba, de un lado, que ha firmado y ratificado tratados internacionales en materias de natura-

42. Cfr. C. OKEKE, *Controversial Subjects of International Law*, p. 65, describe a la Santa Sede como un «discutible sujeto de Derecho internacional».

43. V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa...*, cit., p. 15.

44. La expresión es de F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1990, p. 184.

45. Cfr. R. RAZZANTE, *Presenza della Santa Sede nelle Organizzazioni Internazionali*, en «Studi Cattolici» 425/426 (1996), p. 524. Cfr. también J.L. KUNZ, *The Status of the Holy See in International Law*, en «American Journal of International Law» 46 (1952) pp. 308 ss.

46. La definición es de J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid 1996, 6ª ed, p. 682.

47. En este sentido P. CIPROTTI, *La Santa Sede en el Derecho internacional*, en «Concilium» 58 (1970), p. 209.

leza técnica y, de otro, se verifica su pertenencia, como miembro, a organizaciones internacionales de tipo técnico.

—*Tratados internacionales*. Ha firmado o ratificado diversos acuerdos internacionales relativos a materias temporales-técnicas (correos, moneda, carreteras...) como son algunas de las que citamos a pie de página⁴⁸;

—*Miembro de organizaciones internacionales de tipo técnico*. El Estado de la Ciudad del Vaticano se hace presente, como miembro, en organizaciones internacionales intergubernamentales de tipo técnico. En este sentido es miembro regular de las organizaciones que mencionamos en nota⁴⁹.

A la luz de lo visto cabe concluir que el Estado de la Ciudad del Vaticano tiene un *grado de subjetividad reconocido para materias técnicas-temporales* propias de la organización de un Estado, como son: correos, telecomunicaciones, archivo, ferrocarril, servicios sanitarios, servicio de vigilancia, moneda, circulación de turismos, etc... Y que la participación en las organizaciones internacionales de este tipo es en calidad de miembro.

48. Convenciones instituyentes de la Unión de París de 1883 (para la protección de la propiedad industrial) de la Unión de Berna de 1886, (para la protección de las obras artísticas y literarias) y de la OMPI (esta última fue ratificada el 20 de enero de 1975), así como acuerdos sobre estas materias.

—Convención instituyente de la Unión Postal Universal (ratificada en 1929) y acuerdos relativos a correos como la Convención Postal de Bruselas de 1952 (ratificada el 31 de diciembre de 1953).

—Convención instituyente de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (1932) y Convención Internacional de las Telecomunicaciones (ratificada el 21 de marzo de 1962).

—Convención sobre la circulación en carretera de 1949 (adhesión el 5 de octubre de 1953). Protocolo relativo a la señalización de carreteras de 1949 (adhesión el 1 de octubre de 1956). Acuerdo Europeo complementario a la Convención sobre la circulación en carretera y al Protocolo relativo a la señalización de carreteras de 1950 (adhesión el 1 de octubre de 1956).

—Convención para la represión de la falsificación monetaria (ya adoptada en la Sociedad de Naciones el 20 de abril de 1929). La adhesión tiene lugar el 1 de abril de 1965.

49. Unión Postal Universal, Unión Internacional de las Telecomunicaciones, Consejo Internacional del Grano, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Organización Internacional de Telecomunicaciones Vía Satélite (INTELSAT), Conferencia Europea de las Administraciones de Correos y Telégrafos (CEPT), Organización Europea de las Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT). Cfr. *Anuario Pontificio*, 1996, p. 1341.

D. *La Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano: sujetos distintos para el Derecho internacional, unidos por el Romano Pontífice*

Siendo coherentes con el principio de efectividad, se debe afirmar que la subjetividad internacional de la Santa Sede es diversa de la subjetividad internacional del Estado de la Ciudad del Vaticano. Para el Derecho internacional son dos sujetos diferenciados porque se verifica que en ambos sujetos: la naturaleza jurídica es distinta, el ámbito de materias sobre las que interviene diverso, y la forma de presencia en las organizaciones internacionales generalmente no coincide. Así, desde esta óptica dualista, se analizan a continuación los puntos principales de diferenciación⁵⁰:

La naturaleza es distinta. El Estado de la Ciudad del Vaticano tiene una naturaleza estatal e instrumental, es un Estado instrumental de la Santa Sede. La Santa Sede no es un Estado, es el órgano del gobierno universal de una confesión religiosa: la Iglesia Católica.

La finalidad es diversa. Mediante el Estado de la Ciudad del Vaticano se pretenden cubrir los servicios técnicos básicos de un Estado de reducidas dimensiones. La Santa Sede, en el ejercicio del gobierno universal de la Iglesia católica, mira a una finalidad de orden espiritual y moral.

El ámbito de materias sobre las que intervienen difiere. Las materias en las que interviene el Estado de la Ciudad del Vaticano son de carácter técnico: correos, telecomunicaciones, moneda... La Santa Sede se hace presente en materias relacionadas con el hombre y cada una de sus facetas, de modo particular en su faceta espiritual y moral.

La forma de presencia en las organizaciones internacionales generalmente no coincide. El Estado de la Ciudad del Vaticano suele tener el estatuto jurídico de miembro en organizaciones internacionales de tipo técnico. Mientras que la Santa Sede, por lo general, suele estar representada por observadores permanentes en organizaciones inter-

50. Para una mayor profundización teórica acerca de la existencia de dos sujetos distintos de Derecho internacional Cfr. H.E. CARDINALE, *The Holy See...*, cit., nota 40.

nacionales de carácter no técnico, aunque en determinadas organizaciones internacionales sea miembro⁵¹.

Por consiguiente, la Santa Sede y Estado de la Ciudad del Vaticano son dos sujetos del ordenamiento jurídico internacional distintos, cada uno con subjetividad propia —separada—, pero entre uno y otro existe una unión evidente en un órgano común a ambos: el Romano Pontífice.

II. LA SANTA SEDE EN LAS NACIONES UNIDAS: SU ESTATUTO JURÍDICO

A. *La Santa Sede no es miembro de las Naciones Unidas*

1. *La «consulta» de la Santa Sede sobre la posibilidad de ser miembro de las Naciones Unidas*

La Santa Sede no formuló una consulta, en el sentido oficial del término. Más bien se interesó por lo requisitos de admisión de los miembros de las Naciones Unidas. Sin pretenderlo, este interés desencadenó los efectos de una verdadera consulta, como se puede ver a continuación.

En octubre de 1944, Pío XII recibió en audiencia privada al representante personal de Roosevelt ante el Vaticano, Myron Taylor. En dicha audiencia Pío XII —sin manifestar una completa determinación de su propósito— preguntó a Taylor sobre cuáles serían los requisitos de admisión para ser miembro de las Naciones Unidas. Además, el Papa le pidió su parecer sobre la oportunidad de que el arzobispo Spellman —delegado apostólico de la Santa Sede en los Estados Unidos— se dirigiese directamente al presidente Roosevelt para tratar la cuestión⁵².

Myron Taylor informó de tal interés al Presidente Roosevelt. Si bien, como dijimos, Pío XII no manifestó una completa determi-

51. Como hace notar G. CAPRILE, *La Santa Sede e gli organismi internazionali*, en «La Civiltà Cattolica» 133 (1982) vol. 3, p. 403.

52. Cfr. S. FERLITO, *L'Attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, ed. Guiffrè, p. 134.

nación de la Santa Sede por ser miembro de las Naciones Unidas, desde el primer momento Taylor cursó la correspondiente consulta. Y así, el 10 de noviembre de 1944 Taylor escribía a Roosevelt informándole de la cuestión, en los siguientes términos: «me inclino a pensar que el Vaticano querrá formar parte de la Organización Mundial»⁵³.

Aunque no se trataba de una respuesta definitiva, el Secretario de Estado Norteamericano, Cordell Hull, comunicó a Taylor los inconvenientes que planteaba la admisión del Vaticano, como miembro, en las Naciones Unidas. Taylor, a su vez, transmitió en seguida al Romano Pontífice los problemas que planteaba tal admisión. Las dificultades que se mencionan son las siguientes⁵⁴:

—La exigüidad del territorio del Estado de la Ciudad del Vaticano, ya que un Estado con un territorio tan limitado no podría asumir las responsabilidades de un miembro de la Organización, en orden a mantener la paz y seguridad internacionales.

—El compromiso de neutralidad adquirido por la Santa Sede en virtud del art. 24 del Tratado de Letrán, le impediría al Vaticano adquirir los compromisos que se señalan en la Carta.

—Por último, habría que añadir una causa política de gran transcendencia, no mencionada por Hull: que para la admisión del Vaticano en las Naciones Unidas se debería obtener el consentimiento de las grandes potencias, y entre éstas se encontraba la Unión Soviética.

Esta última era la verdadera razón por la que la no saldría adelante la aceptación de la Santa Sede como miembro de las Naciones Unidas. En efecto, uno de los requisitos procedimentales que establece la Carta de las Naciones Unidas para la admisión de nuevos miembros es «...que se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad» (art. 4.2). Como la recomendación del Consejo de Seguridad ha de resolverse en sen-

53. Cfr. E. DI NOLFO, *Vaticano e Stati Uniti. Dalle carte di Myron Taylor, (1939-1952)*, Milano 1978, p. 392: «inclino a pensare che il Vaticano vorrà far parte dell'Organizzazione mondiale».

54. Vid. J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, p. 156.

tido positivo, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, entre los que se encontraba la Unión Soviética, gozan del derecho de veto. Con toda seguridad, si se hubiese planteado que la Santa Sede fuese miembro de las Naciones Unidas, la Unión Soviética habría vetado tal proposición. En este sentido aprecia Ferlito que «la cuestión de la participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas fue resuelta en un sentido negativo, no con base en razones de naturaleza jurídica, sino con base en consideraciones políticas y de oportunidad. Estas mismas razones han aconsejado el no replantear la cuestión»⁵⁵.

No obstante, como subrayaba Cordell Hull, «el hecho de que la Santa Sede no fuese miembro de las Naciones Unidas no le impediría, ni le disminuiría la posibilidad de participar en la actividad social y humanitaria que la Organización se proponía desarrollar»⁵⁶.

2. *Análisis de los requisitos para ser miembro de las Naciones Unidas*

Los requisitos para ser miembro de las Naciones Unidas aparecen definidos en los arts. 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas. En el art. 3 se indica quiénes son *miembros originarios*:

Art. 3. «Son miembros originarios de las Naciones Unidas los Estados que habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas del 1 de enero de 1942, suscriban esta Carta y la ratifiquen de conformidad con el art. 110»⁵⁷.

55. S. FERLITO, *L'Attività...*, cit., p. 135.

56. *Ibidem*.

57. Son *miembros originarios*: Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China nacionalista, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Holanda, Honduras, India, Irán, Iraq, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Siria, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), República Sudafricana, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

En el art. 4 se contemplan los requisitos, sustanciales y procedimentales, para ser *miembro derivado*:

Art. 4.1. «Podrán ser miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.

2. »La admisión de tales Estados como miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad».

Por consiguiente, un miembro derivado de las Naciones Unidas debe cumplir los siguientes *requisitos sustanciales*:

1.º *Ser un Estado*. Las Naciones Unidas no han proporcionado a la comunidad internacional una definición del término «Estado»; por tanto, en las materias que no han sido codificadas se sigue la práctica aceptada generalmente por los sujetos internacionales. Al explicar el principio de efectividad, como criterio de atribución de la subjetividad, se señaló que se ha aplicado —en la atribución de subjetividad a los Estados— de modo que, una vez que se comprueba que en un ente se dan efectivamente los elementos de población, territorio, organización y soberanía, ese ente pasa *ipso iure* a ser un Estado. También hemos visto cómo la aplicación del principio de efectividad se puede realizar atendiendo, no a la constatación de los elementos de población, territorio, organización y soberanía, sino a la verificación efectiva de que ese hipotético sujeto internacional ejerce los derechos y cumple los deberes propios de un sujeto internacional, de modo reconocido. En suma, si en un ente se «comprueba» que ejerce los derechos y cumple los deberes propios de un Estado y esto es reconocido por el resto de los sujetos internacionales, estamos ante un ente con el grado de subjetividad de un Estado.

2.º *Ser amante de la paz*. Se trata de un criterio jurídico que se debe determinar caso por caso, y en el que se tiene en cuenta, sobre todo, el comportamiento internacional del Estado candidato en cuestión. En general se reconoce que un Estado «no es

amante de la paz» cuando interviene ilegítimamente en otro Estado⁵⁸.

3.º *Aceptar las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas*. Dicha aceptación se lleva a término mediante una declaración expresa.

4.º *Estar capacitado para cumplir esas obligaciones y estar dispuesto a cumplirlas*. Este criterio se ha aplicado en la práctica con gran flexibilidad⁵⁹.

Además, debe cumplir los *requisitos procedimentales* que se mencionan en el párrafo segundo del art. 4.2:

1.º *Recomendación del Consejo de Seguridad*. En el art. 4.2 de la Carta de las Naciones Unidas se establece literalmente que «la admisión de tales Estados como miembros de las Naciones Unidas se efectuará (...) a recomendación del Consejo de Seguridad». Siguiendo el tenor literal del artículo se planteó al Tribunal Internacional de Justicia la cuestión de si la recomendación del Consejo de Seguridad debía ser necesariamente positiva —esto es, favorable a la admisión del Estado candidato— o si bastaba con una recomendación negativa —contraria a la admisión del Estado candidato—. Decir que bastaba con la recomendación negativa suponía excluir, de raíz, el ejercicio del derecho de veto a los miembros permanentes del Consejo. El dictamen de 3 de marzo de 1950⁶⁰ «entendió que la recomendación del Consejo debía ser favorable o, lo que es lo mismo, se reconoce el derecho de veto de los miembros permanentes»⁶¹.

Además, del art. 27 de la Carta se desprende que la recomendación del Consejo no es una decisión sobre una cuestión procedimental y, por tanto, es susceptible de veto por parte de cualquiera de los miembros permanentes⁶².

58. Para una mayor comprensión de este concepto se puede consultar: B. SIMMA, *The Charter of the United Nations, a commentary*, Oxford University Press 1995, comentario al art. 4 de la Carta.

59. *Ibidem*.

60. Cfr. CIJ, *Recueil*, 1950, pp. 4 ss.

61. J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho internacional...*, cit., pp. 740-741.

62. El Art. 27. 2. establece que «Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros».

2.º *Decisión de la Asamblea General.* En cuanto a la decisión de la Asamblea General, expresamente está dicho en el art. 18.2 que la decisión de admitir un miembro se ha de adoptar por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes⁶³.

3. *La aplicación de estos requisitos a la Santa Sede*

Una vez vistos los requisitos de admisión, vamos a ver cómo se verifican, o no, en la Santa Sede.

En cuanto a los *requisitos sustanciales*:

1.º *Ser un Estado.* Como ya se expuso, en la Santa Sede se verifica que efectivamente ejerce los derechos y cumple los deberes propios de un Estado y que, por consiguiente, su grado de subjetividad es igual al de un Estado. ¿Quiere esto decir que la Santa Sede es un Estado? La Santa Sede no es un Estado en el sentido formal del término; sin embargo, por tener el grado de subjetividad de un Estado, jurídicamente, y en la práctica, se ha equiparado a un Estado. Así, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se establece, en su artículo 1º que «la presente convención se aplica a los Tratados entre *Estados*», y, como es sabido, la Santa Sede ha firmado y ratificado esta Convención⁶⁴. Otro ejemplo se encuentra en la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas de 1961, que la Santa Sede también ratificó, donde se parte de un presupuesto: que las relaciones diplomáticas se dan entre dos Estados, el Estado acreditante y el Estado receptor⁶⁵. Es más, cada vez que la Santa Sede firma o ratifica un tratado internacional se está equiparando a un Estado, toda vez que, según el art. 2.1.a) de la Convención de Viena sobre los Tratados «se entiende por Tratado un acuerdo internacional (...) *entre Estados...*». Por otro lado, la misma

Y en su § 3: «Las decisiones del Consejo de Seguridad *sobre todas las demás cuestiones* serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes (...)».

63. Art. 18.2. «Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes, se tomarán por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: (...) la admisión de nuevos miembros...».

64. Cfr. S. FERLITO, *L'Attività...*, cit., pp. 109-110.

65. Cfr. arts. 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención.

equiparación se establece cuando la Santa Sede es miembro de organizaciones internacionales, que, al igual que las Naciones Unidas, están constituidas por Estados. En este sentido tenemos que afirmar que la Santa Sede sí cumple el requisito de ser un Estado por equiparación jurídica y práctica a un Estado⁶⁶.

2.º *Ser amante de la paz*. El comportamiento internacional de la Santa Sede en este punto ha sido tan ejemplar que no precisa de mayores comentarios.

3.º *Aceptar las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas, estar capacitado para cumplir esas obligaciones y estar dispuesto a cumplirlas*. La Carta de las Naciones Unidas establece un serie de obligaciones que deberán cumplir todos los miembros de la ONU. Las obligaciones que consideramos más controvertidas se encuentran en los arts. 25⁶⁷, 41, 43, 48 y 49.

Si se procede a una interpretación literal de estos artículos se deduce que, en la Carta, no cabe una postura de neutralidad por parte de los miembros que pertenecen a las Naciones Unidas. No obstante, una vez más, si se acude a la praxis, se comprueba que países como Austria o Costa Rica —que son Estados neutralizados⁶⁸— han pasado a formar parte de la ONU.

En cuanto a la posición de la Santa Sede, en primer lugar se debe distinguir entre la situación del Estado de la Ciudad del Vaticano, como Estado neutralizado, del neutralismo de la Santa Sede que, «en cuanto línea de política internacional, no comporta alguna obligación o derecho para el ordenamiento internacional. Bajo este punto de vista, la situación de la Santa Sede puede ser similar a la de Suecia, Finlandia, India e Indonesia, actuales miembros de la ONU, que persiguen y han perseguido una línea política internacional no comprometida. En todo caso, lo que resulta claro

66. Una postura opuesta a la nuestra es la de J.M.F. CASTAÑO, *¿Puede la Iglesia formar parte de las ONU?*, en «La Chiesa dopo il Concilio» 1 (1970), pp. 296-323.

67. El art. 25 obliga a los miembros de las Naciones Unidas a «aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta».

68. Austria, por obra del Tratado de Estocolmo de 1929, y Costa Rica en virtud de la Proclama Presidencial de 17 de noviembre de 1983, en la que se declara la neutralidad permanente del país.

es que la Santa Sede “quiere permanecer y permanecerá ajena a las rivalidades temporales entre los Estados y los congresos internacionales convocados para tal finalidad” (art. 24 del Tratado de Letrán)»⁶⁹.

Por lo que se refiere a los requisitos *procedimentales*, que se mencionan en el párrafo segundo del art. 4.2, ya se ha dicho que la admisión de nuevos miembros se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, teniendo derecho de veto los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Como establece el art. 23 de la Carta, son miembros permanentes del Consejo de Seguridad: Rusia, la República Popular China, Francia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de Norteamérica, y por tanto éstos gozan del derecho de veto.

Si se hubiese planteado la posibilidad de que la Santa Sede fuese miembro de las Naciones Unidas, la Unión Soviética habría vetado en su momento tal proposición⁷⁰. No obstante, la Santa Sede ha reanudado sus relaciones internacionales con la República de la Federación Rusa en los años noventa, y éste es un nuevo factor de cambio y apertura internacional. También se debe hacer notar que existen relaciones diplomáticas con Taiwan⁷¹.

B. *La Santa Sede tiene el status de observador permanente como Estado no miembro*

1. *El estatuto de observador en las Naciones Unidas*

El estatuto jurídico de observador se ha configurado en las Naciones Unidas a través de las resoluciones de sus órganos —sobre

69. S. FERLITO, *L'Attività...*, cit., p. 132.

70. Téngase en cuenta, además, las luces que arroja la tabla de vetos ejercidos por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad hasta 1985. Según esta tabla, la antigua Unión Soviética ostenta el *record* total con 116 vetos; Estados Unidos en 39 ocasiones; Reino Unido 22 veces; Francia 15 y China sólo 4.

71. Cfr. *Vatican Information Service*, 4-X-1996. Juan Pablo II recibió las cartas credenciales de los cuatro nuevos embajadores de Japón, Egipto, República de China (Taiwan) y Países Bajos, ante la Santa Sede.

una cierta base legal— que han servido de fundamento para una posterior elaboración doctrinal del concepto.

Una primera aproximación a la noción de observador la obtenemos de la neta distinción que se observa en la Carta de las Naciones Unidas entre miembros y no miembros⁷². El estatuto del observador pertenece a la categoría de los *no miembros* y por lo tanto el observador *no tiene el derecho de voto*⁷³.

En segundo lugar se comprueba que el *status* de observador supone *una forma de participación en los trabajos y actividades de las Naciones Unidas*. Como se verá, el grado de participación varía enormemente, en función del sujeto internacional que sea observador⁷⁴.

En suma, se puede definir el estatuto del observador en la Naciones Unidas sobre la base de los dos elementos mencionados: *un estatuto jurídico que supone una forma de participación en los trabajos y actividades de las Naciones Unidas, sin derecho a voto*.

En este sentido las *diferencias* fundamentales que existen entre *un observador* y *un miembro* de las Naciones Unidas se pueden reducir a dos: la primera es que el observador permanente no tiene derecho a voto, mientras que el miembro sí y la segunda es que la titularidad de obligaciones y derechos derivados de la Carta de las Naciones Unidas varía según se sea miembro o no⁷⁵.

2. Los distintos tipos de observadores permanentes en las Naciones Unidas

Decir que un sujeto internacional es observador en las Naciones Unidas es decir muy poco. Como se ha visto, el concepto de

72. Cfr. arts. 3 y 4 de la Carta.

73. Como, por ejemplo, se comprueba en el art. 69 de la Carta.

74. Con razón apunta Ferlito que «sería del todo erróneo mantener que el papel del observador permanente sea pasivo como el término podría dar lugar a entender. Al contrario, bajo este término se cubre un arco de posibilidades operativas más bien amplio que se extiende de una posición meramente pasiva al ejercicio de una actividad y potestad muy similar a la que ejercen los Estados miembros». (S. FERLITO, *L'Attività...*, cit., p. 127).

75. Cfr. S. FERLITO, *L'Attività...*, cit., p. 127.

observador es tan amplio que requiere, necesariamente, de la especificación de qué tipo de observador se está hablando. En las Naciones Unidas se distinguen cuatro tipos de observadores permanentes⁷⁶: Estados no miembros; Organizaciones Intergubernamentales; Movimientos de Liberación Nacional y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Inicialmente el estatuto de observador permanente se introdujo para aquellos Estados que, por diversas razones, no querían o no podían ser miembros de las Naciones Unidas. Entre 1948 y 1975 una quincena de Estados adquirió el *status* de observador permanente ante las Naciones Unidas⁷⁷.

Desde la década de los años setenta, se empezaron a admitir en las Naciones Unidas, con el estatuto de observador, a sujetos de Derecho internacional no estatales⁷⁸. Entre estos sujetos se encuentran las Organizaciones Intergubernamentales⁷⁹, los Movimientos de Liberación Nacional⁸⁰, y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Se entendió que la cooperación de estos sujetos con las Naciones Unidas podía contribuir a los fines que persigue la Carta.

Como se ha dicho, la diferencia esencial entre un tipo u otro de observador radica en quién sea el *sujeto* de Derecho internacional que adquiera el estatuto de observador. Además, cada uno de los cuatro diferentes tipos de observador se diferencian entre sí por: el modo de adquirir el estatuto de observador⁸¹; el acceso que tiene a los órga-

76. Cfr. R.G. SYBESMA-KNOL, *The Status of Observers in the United Nations*, Bruselas 1981.

77. Cfr. E. SUY, *The status of Observers in International Organizations*, en «Recueil des Cours» 2 (1978), pp. 91 y 162, donde se indica quiénes son estos Estados, a saber: Suiza (1948), Austria (1949), Italia (1949), Corea del Sur (1949), Finlandia (1952), España (1953), Mónaco (1956), Santa Sede (1964), Bangladesh (1972), República Democrática Alemana (1972), Corea del Norte (1973), Guinea Ecuatorial (1974), Vietnam del Sur (1975).

78. En los últimos treinta años, el concepto de sujeto de Derecho internacional se ha extendido a entes no estatales con relevancia en la esfera internacional, sin que por ello deje de ser el Estado el sujeto de Derecho internacional por excelencia.

79. El estatuto de observador ha sido concedido a organizaciones intergubernamentales tales como la OEA (Organización de los Estados Americanos), la Organización para la Unidad Africana (OUA), o la Comunidad Económica Europea (CEE).

80. Como por ejemplo la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y algunos movimientos de liberación nacional africanos designados por la Organización para la Unidad Africana (OUA).

81. Cfr. R.G. SYBESMA-KNOL, *The Status of Observers...*, cit., pp. 25-29.

nos y conferencias de las Naciones Unidas⁸²; el ámbito de participación que tiene reconocido⁸³, sobre todo en lo que se refiere a los derechos sustantivos de participación⁸⁴, como son los derechos a emitir declaraciones, realizar propuestas, formular réplicas, distribuir documentos; y, finalmente se distinguen, en cuanto a los privilegios, facilidades e inmunidades⁸⁵.

Debido a la existencia de estos cuatro tipos de observadores —Estados, Organizaciones Intergubernamentales, Movimientos de Liberación Nacional, Organizaciones No Gubernamentales—, cada uno con su modo de participar en las Naciones Unidas, se ha hecho necesario elaborar un cuadro claro del estatuto jurídico de cada uno de los tipos de observadores en las Naciones Unidas. Labor nada fácil si se tiene en cuenta que, en la actualidad, el estatuto del observador descansa absolutamente en la praxis de los órganos y organismos de las Naciones Unidas y que al respecto existe una enorme casuística⁸⁶. Es por ello por lo que no entraremos a analizar el estatuto jurídico de cada uno de los cuatro tipos diferentes de observador y pasaremos a centrar nuestra atención, en cambio, en el tipo de *status* jurídico que corresponde a la Santa Sede en las Naciones Unidas, es decir: un observador permanente como Estado no miembro.

3. *El estatuto jurídico de la Santa Sede: un observador permanente como Estado no miembro*

Una vez vistos los distintos tipos de observadores, y sus diferencias, entraremos en el análisis del estatuto jurídico del primer tipo de observador —el de un Estado no miembro— que es el que se verifica en la Santa Sede.

82. Cfr. *Ibidem*, pp. 30-36.

83. Cfr. *Ibidem*, pp. 36-38.

84. Cfr. *Ibidem*, pp. 30-40.

85. Cfr. *Ibidem*, pp. 41-44.

86. El trabajo más serio, sobre el estatuto jurídico de los observadores en las Naciones Unidas, lo ha realizado R.G. SYBESMA-KNOL, colaborador del Centro de Estudios de Derecho de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados, en su publicación: *The Status of Observers in the United Nations*, Bruselas 1981, ya citada.

a. *La adquisición por la Santa Sede del estatuto de observador permanente como Estado no miembro*

El itinerario procedimental que ha seguido la Santa Sede hasta adquirir el estatuto de observador permanente como Estado no miembro en las Naciones Unidas, lo hemos esquematizado en los siguientes apartados:

—*Los criterios establecidos por las Naciones Unidas para que un Estado no miembro adquiriera el estatuto de observador permanente.* Antes de que a la Santa Sede se le concediese el estatuto de observador permanente, la Secretaría General de las Naciones Unidas necesitó consultar los criterios exigidos por la ONU para reconocer este estatuto jurídico. Estos criterios eran dos⁸⁷: que el Estado sea miembro de alguno de los organismos especializados de las Naciones Unidas⁸⁸ y que el Estado sea generalmente reconocido por la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas⁸⁹.

La Santa Sede cumplía ambos requisitos. De un lado, el Estado de la Ciudad del Vaticano era miembro de alguno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. En concreto, era miembro de la Unión Postal Universal (UPU) desde 1929, y de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) desde 1868 por el Estado pontificio⁹⁰. De otro, la Santa Sede era generalmente reconocida por la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas⁹¹. Por

87. «Non-members of the United Nations which are full members of one or more specialized agencies and are generally recognized by members of the United Nations», *United Nations Juridical Yearbook* 1962, ST/LEG/8, § 343.

88. Cfr. A.M. VEGA GUTIÉRREZ, *Libertad religiosa y IV Conferencia Mundial de la mujer*, en «La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho canónico», México 1996, p. 854, nota 55; R.G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., notas 20 a 33.

89. Cfr. R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., p. 26.

90. Cfr. *Anuario Pontificio*, 1964.

91. Los países que en aquel momento tenían relaciones diplomáticas con la Santa Sede y que a la vez eran miembros de las Naciones Unidas eran los siguientes: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Burundi, Chile, China (Taiwan), Colombia, Congo, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Finlandia, Francia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Italia, Japón, Líbano, Luxemburgo, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Arabia Saudita, Senegal, España, Turquía, Uruguay y Venezuela. A estos países hay que añadir los países que tenían relaciones con la Santa Sede con carácter no diplomático. Cfr. *Anuario Pontificio*, 1964 y *Yearbook of United Nations*, 1964, pp. 579-580.

consiguiente, la adquisición del *status* de observador permanente por parte de la Santa Sede se ha realizado legítimamente y conforme a Derecho⁹².

—21 de marzo de 1964: la admisión de la Santa Sede como observador permanente de las Naciones Unidas. Con fecha 21 de marzo de 1964, el cardenal Cicognani, Secretario de Estado de la Santa Sede, envió una nota al Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. U Thant. En dicha nota vaticana⁹³ el cardenal Cicognani ponía en conocimiento de U Thant que la Santa Sede, deseosa de establecer contactos más permanentes con las Naciones Unidas, había decidido enviar como observador permanente a Mons. Alberto Giovannetti⁹⁴. Al acusar recibo de la nota vaticana U Thant manifestaba su complacencia por esta decisión, así como

92. Contrario a este parecer es el CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW & POLICY que en su artículo, de 8 de marzo de 1995: *Church or State? The Holy See at the United Nations*, entiende que la Santa Sede adquirió el estatuto jurídico de observador permanente como Estado no miembro, sin cumplir el requisito del general reconocimiento por la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas. El razonamiento que hace es el siguiente: El 1 de enero de 1985 la Santa Sede mantenía relaciones diplomáticas con sólo 53 países. En 1964, el número de Estados miembros de las Naciones Unidas era de 112. Y concluye diciendo que parece difícil que en 1964 la Santa Sede cumpliera el requisito del general reconocimiento por la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Este parecer, sin embargo, contiene un error que se debe hacer notar. En el Derecho internacional, no es lo mismo el «reconocimiento de un Estado» que el «establecimiento de relaciones diplomáticas con un Estado», si bien el establecimiento de relaciones diplomáticas supone el previo reconocimiento de un Estado. En 1964, la Santa Sede mantenía relaciones diplomáticas con 41 Estados que eran miembros de las Naciones Unidas (Vid. *supra*, nota anterior). Si se tiene en cuenta que la Santa Sede mantenía relaciones no diplomáticas con otros tantos países, parece verosímil pensar que la Secretaría General de las Naciones Unidas, actuó conforme a Derecho, que es lo que se debe presumir, no habiendo sido probado lo contrario. En todo caso, no se ha de olvidar que, en la actualidad, la Santa Sede mantiene relaciones diplomáticas con más de 160 países (Cfr. *Anuario Pontificio*, 1997).

93. El documento se puede encontrar en E. GALLINA, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa Cattolica*, Roma 1967, ed. Studium, pp. 75-76. Cfr. también H. F. KÖCK, *Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls*, Berlín 1975, pp. 729-733.

94. En un principio se había previsto que la Oficina de los observadores en New York fuese dirigida por Mons. Griffith, obispo auxiliar del cardenal Spellman, dada su admirable labor desarrollada en el Secretariado de las Naciones Unidas. Mons. Griffith murió antes del intercambio definitivo de notas. Fue entonces cuando se nombró a Mons. Alberto Giovannetti. Cfr. H. DE RIEDMATTEN, *Presencia de la Santa Sede en los Organismos Internacionales*, en «Concilium» 58 (1970), p. 222. A Mons. Alberto Giovannetti le sucedió en 1986 Mons. Giovanni Cheli, y desde 1987 Mons. Renato R. de Martino. Cfr. *Anuario Pontificio* de cada año citado y también G. RULLI, *La Santa Sede e l'ONU*, en «La Civiltà Cattolica» 140 (1989) vol. 3, p. 154.

su empeño por ofrecer al observador permanente de la Santa Sede todas las facilidades para el caso⁹⁵. Se debe hacer notar que la praxis seguida con la Santa Sede para acreditar su «misión permanente de observación» ha sido la praxis en uso para los Estados, que consiste en la acreditación mediante el simple intercambio de notas.

—1 de febrero de 1967: envío de un observador permanente de la Santa Sede a la oficina europea de las Naciones Unidas en Ginebra. El sistema de misiones permanentes y de observadores de la Santa Sede en las Naciones Unidas quedó completo con el envío de un observador permanente a la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra. Este observador permanente se encargaría de los contactos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con la OIT, con la OMS y con la UNCTAD⁹⁶.

- b. *¿Por qué la Santa Sede tiene el status de observador permanente como Estado no miembro y no como una ONG?*

Con ocasión de la Conferencia sobre población y desarrollo en El Cairo (1994) y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), algunas ONGs y otras entidades⁹⁷ pretendieron que la Santa Sede perdiese su *status* actual de «observador permanente como Estado no miembro» para adquirir el estatuto de observador como una ONG más⁹⁸. Pedían que se revisase el estatuto jurídico de la Santa Sede en las Naciones Unidas, y a tal fin promovieron campañas de recogida de firmas y algunos medios de comunicación social se hicieron eco de esta propuesta⁹⁹. Su argumentación partía del

95. El documento se puede encontrar en E. GALLINA, *Le Organizzazioni internazionali...*, cit., pp. 75-76. Cfr. también H. F. KÖCK, *Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls*, Berlín 1975, pp. 729-733.

96. Cfr. S. VEROSTA, *International Organizations...*, cit., pp. 205 ss.

97. El grupo de presión más fuerte en este sentido fue *Catholics for a Free Choice*.

98. Cfr. Y. ABDULLAH, *The Holy See at the United Nations Conferences, State or Church?*, en «Colombia Law Review» 96 (1996), pp. 1835-1875. En este artículo su autor propone reconsiderar el estatuto jurídico actual de la Santa Sede en las Naciones Unidas y sostiene su equiparación a una ONG en las futuras conferencias de Naciones Unidas (p. 1875).

99. Cfr. C. SOLER, *La Santa Sede y la comunidad internacional durante el siglo XX*, en «Anuario de Historia de la Iglesia» 6 (1997), p. 219.

dilema: ¿Es la Santa Sede una Iglesia o un Estado?¹⁰⁰. Si es una Iglesia —proseguían— la Santa Sede está gozando en las Naciones Unidas de un estatuto jurídico que no le corresponde y, por tanto, debería ser equiparada a una ONG. Lo cierto es que tal proposición no prosperó y hoy en día el estatuto jurídico de la Santa Sede en las Naciones Unidas no ha variado.

En nuestra opinión, este razonamiento desconoce, en buena medida, la actividad internacional de la Santa Sede a lo largo de mucho siglos de historia —y en la actualidad—, así como la praxis altamente consolidada de la equiparación práctica y jurídica de la Santa Sede a un Estado, sin ser un Estado en el sentido formal del término, que hemos recordado en páginas anteriores. Tal equiparación se ha evidenciado, por ejemplo, al ratificar la Santa Sede Convenciones que establecen como requisito «ser un Estado» —como es el caso de las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados o sobre las Relaciones Diplomáticas—, o siendo miembro de organizaciones internacionales que están compuestas por Estados. Y esta equiparación se ha vuelto a constatar en otras dos ocasiones referentes al estatuto de observador permanente como Estado no miembro:

La primera cuando la Santa Sede acreditó el propio observador en las Naciones Unidas de acuerdo con la praxis, en uso, de los Estados¹⁰¹. Es decir, mediante el intercambio de notas entre el Secretario de Estado y el Secretario General de las Naciones Unidas¹⁰². Por el contrario, cuando se trata de acreditar sujetos de Derecho internacional no estatales, el poder de conceder el *status* de observador está en manos del órgano de decisión más alto: la Asamblea General, que decide mediante resolución.

La segunda ocasión tuvo lugar cuando la Santa Sede fue invitada a participar en la Conferencia de Viena de 1975 para adoptar la *Convención sobre las relaciones de los Estados con los organismos inter-*

100. Cfr. CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, *Church or State? The Holy See at the United Nations*, artículo publicado el 8 de marzo de 1995.

101. Cfr. S. FERLITO, *L'Attività...*, cit., p. 129.

102. Cfr. E. SUY, *The status of Observers in International Organizations*, en «Recueil des Cours», 2 (1978), p. 104 y más ampliamente en las pp. 155 ss. donde se destaca el papel de la Secretaría General en la concesión de este estatuto jurídico a Suiza.

*nacionales de carácter universal*¹⁰³. Como dice el prof. Buonomo: «En aquella sede, en efecto, la Santa Sede obtuvo un doble reconocimiento: la inclusión en la Convención de normas relativas a las Misiones Permanentes de Observación, equiparadas de hecho a las Misiones Permanentes de los Estados miembros; y la sustancial equiparación en el perfil diplomático-protocolar de los observadores permanentes a los delegados de los Estados miembros, no obstante la diferencia de naturaleza y cometidos. (Vid. arts. 7, 71-72 de la Convención)»¹⁰⁴.

Además, en la Santa Sede se cumplen los criterios establecidos por las Naciones Unidas para que un Estado no miembro adquiriera el estatuto de observador¹⁰⁵.

Por otro lado, cabría preguntarse, ¿cuántas ONGs han firmado o ratificado tratados internacionales, o son miembros de organizaciones internacionales compuestas por Estados, o tienen relaciones diplomáticas con más de ciento sesenta países, o cumplen los requisitos para adquirir el estatuto de observador como Estado no miembro? Quizás esta pregunta permita subrayar la diferencia abismal que existe entre el grado de subjetividad reconocido a la Santa Sede y el grado de subjetividad internacional reconocido a una ONG, y esto no sólo en las Naciones Unidas sino en la entera comunidad internacional.

c. *La Santa Sede y su estatuto de observador permanente como Estado no miembro*¹⁰⁶

El observador permanente de un Estado no miembro participa en los trabajos de las Naciones Unidas al mismo nivel que lo hace

103. Esta Convención, de 13 de marzo de 1975, aún no ha entrado en vigor por falta de ratificaciones. Empero su interés radica en que recoge la opinión doctrinal comúnmente aceptada sobre las misiones permanentes de observador.

104. V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità Internazionale...*, cit., pp. 32-33.

105. Vid. *supra*, apartado anterior sobre la adquisición del estatuto de observador permanente como Estado no miembro.

106. Los derechos que este tipo de estatuto permite ejercer a sus titulares han sido desarrollados ampliamente por el profesor E. SUY, *The status of Observers...*, cit., pp. 80-179 y por R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers in the United Nations*, Bruselas 1981.

un Estado miembro¹⁰⁷, si bien no tiene derecho de voto, ni tiene algunos deberes específicos de los Estados miembros. En esta línea, el estatuto de un observador de un Estado no miembro es muy diferente al de los otros tipos de observadores no estatales.

En primer lugar, este estatuto jurídico permite *el acceso* a diferentes órganos y conferencias de las Naciones Unidas¹⁰⁸.

Acceso a los órganos principales de las Naciones Unidas:

—En la *Asamblea General* hay que destacar las tres ocasiones en las que el Romano Pontífice se dirigió a esta Asamblea: Pablo VI, el 4 de octubre de 1965¹⁰⁹, y Juan Pablo II, el 2 de octubre de 1979¹¹⁰ y el 5 de octubre de 1995¹¹¹. Las intervenciones del observador permanente de la Santa Sede han sido relativamente frecuentes a lo largo de cada año¹¹².

—Al *Consejo de Seguridad* la Santa Sede no ha enviado ningún observador, dada su naturaleza neutral y apolítica.

—En el *Consejo Económico y Social*, desde 1956 la Santa Sede tiene un observador y asiste a las dos sesiones anuales que organiza este órgano: una en el primer trimestre del año, en Nueva York, y la otra en Ginebra durante los meses de julio y agosto¹¹³.

107. Cfr. *ibidem*, p. 70.

108. En el desarrollo de este apartado seguimos fielmente el esquema de E. SUY, *The status of Observers...*, cit., p. 80. Teniendo en cuenta también a R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., pp. 30-36.

109. Cfr. AAS 57 (1965), pp. 754 ss.

110. Cfr. AAS 71 (1979), pp. 1144-1160.

111. El texto se puede encontrar en «Ecclesia» 2579 (1995), pp. 24 ss.

112. En la publicación *Permanent Observer Mission of the Holy See to the United Nations, Paths to Peace: A contribution. Documents of the Holy See to the International Community*, New York 1987, se nos ofrece la colección más significativa de documentos y mensajes de la Santa Sede en las Naciones Unidas. Una fuente de gran interés para tener una noticia actual de las intervenciones del observador permanente de la Santa Sede en la Asamblea General es *Vatican Information Service* (VIS). Véanse, por ejemplo, las intervenciones de Mons. Renato R. Martino en la LI sesión ordinaria de la Asamblea General sobre: «desarrollo sostenible y cooperación económica internacional» (VIS, 6-11-96), o «promoción y protección de los derechos del niño» (VIS, 13-11-96), entre otras.

113. Cfr. *Yearbook of United Nations* (YUN), 1956, p. 532 y cfr. también *L'Attività della Santa Sede*, 1956, p. 358.

—En el *Tribunal Internacional de Justicia*, al tratarse de un órgano judicial, la Santa Sede no tiene ningún tipo de representación ni se somete a su jurisdicción¹¹⁴.

—En la *Secretaría General* las relaciones diplomáticas¹¹⁵ y de carácter técnico-administrativo se han desarrollado conforme a la praxis en uso para los Estados¹¹⁶.

Acceso a los *órganos subsidiarios* de las Naciones Unidas:

—En ACNUR¹¹⁷ la Santa Sede es miembro del Comité Consultivo, órgano consultivo compuesto por quince miembros elegidos en atención al interés por los refugiados¹¹⁸.

—En UNICEF¹¹⁹ tiene un observador permanente.

—En la *Comisión de Derechos Humanos* de las Naciones Unidas, la Santa Sede asiste como observador, teniendo gran importancia las Declaraciones y Convenciones procedentes de esta Comisión como proyectos¹²⁰.

114. Sin embargo, se debe hacer notar la transcendencia que tuvo el *Discurso de Juan Pablo II a este Tribunal* el 13 de mayo de 1985. Cfr. *L'Osservatore Romano*, edición semanal en lengua española del 26 de mayo de 1985, pp. 3-4.

115. Las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y la Secretaría General gozan de buena salud. Una prueba de lo que estamos afirmando se encuentra en las numerosas audiencias que ha concedido el Romano Pontífice a los Secretarios Generales de las Naciones Unidas, a lo largo de estos cincuenta y siete años.

116. Como se constató en la adquisición por la Santa Sede del estatuto jurídico de observador permanente como Estado no miembro.

117. CNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).

118. El Estatuto de ACNUR, en su artículo 4 establecía que: «El Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un *Comité Consultivo* en asuntos de refugiados, que estará compuesto de representantes de los Estados miembros y de Estados no miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y su devoción a esta causa». Es por ello por lo que, en vista de los méritos de la Oficina de Emigración Vaticana en la solución del problema de los refugiados, el Consejo Económico y Social eligió a la Santa Sede como uno de los quince miembros del Comité Consultivo. La relevancia de este hecho la comenta Riedmatten: «Desde el punto de vista jurídico constituía un acontecimiento capital, pues aquella era la primera vez que las Naciones Unidas llamaban a la Santa Sede para que ocupara un puesto de pleno derecho en uno de sus organismos, puesto que la confianza de los miembros de la organización internacional no ha cesado de conceder a la Santa Sede en lo sucesivo» (H. DE RIEDMATTEN, *Presencia de la Santa Sede...*, cit., p. 223).

119. UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

120. La Santa Sede ha contribuido la construcción de un Derecho internacional más humano colaborando en la elaboración de los grandes proyectos, ya de Declaración, ya de

Acceso a los *organismos especializados* de las Naciones Unidas.

—En la OIT¹²¹ la Santa Sede tiene acreditado un observador permanente desde el 1 de febrero de 1967¹²². Pablo VI se dirigió a esta Organización en 1969 —50 aniversario de su fundación—¹²³.

—En la UNESCO¹²⁴ pasa a tener un observador permanente en 1952¹²⁵. Desde 1967 el Romano Pontífice, cada año, envía un mensaje con ocasión del Día Mundial de la Alfabetización¹²⁶. Tiene particular interés el Discurso de Juan Pablo II, en 1980, a la sesión de Consejo Ejecutivo de la UNESCO¹²⁷.

—En la OMPI¹²⁸ es miembro el Estado de la Ciudad del Vaticano y, por tanto, miembro de la Asamblea General de este organismo¹²⁹.

Convención, sobre derechos humanos. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) ha sido objeto de continuas y repetidas alabanzas por la Sede Apostólica, así como *la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* (1981). Participa en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos como observador y también participa en las Conferencias mundiales sobre derechos del hombre. Ha ratificado *la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1965).

121. OIT (Organización Internacional del Trabajo).

122. El 1 de febrero de 1967 la Santa Sede envió un observador permanente a la Oficina Europea de las Naciones Unidas en Ginebra. Este observador permanente se encargó de representar a la Santa Sede ante los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas con sede en Ginebra. Ese mismo año, Pablo VI recibió en audiencia privada al Director General de la OIT, David Morse, que solicitó a Su Santidad el establecimiento de un observador permanente en su Organización. A petición de David Morse, Pablo VI nombra, en 1967, como observador permanente ante la OIT al P. Riedmatten.

123. Cfr. AAS (1969), pp. 491-502.

124. UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

125. En mayo de 1951, en la XXV sesión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, se elaboró el estatuto de observadores permanentes para Estados no miembros. Enseguida la Santa Sede solicitó este estatuto jurídico y con fecha 28 de mayo de 1952 nombró al primer observador permanente ante la UNESCO. La misión fue confiada al entonces nuncio en París, Mons. Roncalli, que más tarde sería el Papa Juan XXIII (Cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1952, p. 325).

126. Como se puede observar en AAS 66 (1974), pp. 496-498; AAS 67 (1975), pp. 548-550; AAS 68 (1976), pp. 563-565; AAS 69 (1977), pp. 544-546; *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, II, 2 (1979), pp. 203-204; AAS 73 (1981), pp. 561-562. También cfr. en cada año: *L'Attività della Santa Sede*, en la actividad correspondiente al 8 de septiembre.

127. Cfr. AAS 72 (1980), pp. 735-752.

128. OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual).

129. El 20 de enero de 1975 la Santa Sede, en nombre y por cuenta del Estado de la Ciudad del Vaticano, ratificó la Convención constitutiva de la OMPI, adoptada el 14 de

—En la OMS¹³⁰, desde 1967, tiene un observador permanente¹³¹.

—En la FAO¹³², desde 1948, adquiere el estatuto de observador ante este órgano¹³³.

—En el FIDA¹³⁴ la Santa Sede está presente a través de una misión permanente de observación desde la primera sesión de 1977¹³⁵.

—En la UPU¹³⁶ el Estado de la Ciudad del Vaticano es miembro desde 1929¹³⁷.

julio de 1967. Mons. Silvio Luoni —observador permanente de la Santa Sede ante las Oficinas de las Naciones Unidas de las Agencias Especializadas en Ginebra— depositó ante el Director General de la OMPI, en dicha ciudad, los instrumentos relativos de la ratificación, que previamente firmó el Romano Pontífice (cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1975, 20 de enero).

130. OMS (Organización Mundial de la Salud).

131. En 1967 el observador permanente de la Santa Sede en Ginebra presentó en la OMS una carta del Secretario de Estado en el que comunicaba que sus competencias se extendían a las relaciones entre la Santa Sede y la OMS (Cfr. H. DE RIEDMATTEN, *Presencia de la Santa Sede...*, cit., pp. 228-229).

132. FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

133. La normativa estatutaria de la FAO anterior a 1948 no contemplaba el *status* jurídico de observador permanente. Fue en 1948 cuando se instituyó esta figura jurídica en razón de «las especiales circunstancias que caracterizan a la Santa Sede, y no en base a la soberanía territorial que ejerce sobre la Ciudad del Vaticano». Mons. Ligutti —experto en agricultura y con doble nacionalidad: italiana y estadounidense— fue el hombre que se encargó de establecer las necesarias relaciones con la FAO que culminaron el 23 de noviembre de 1948, fecha en que la Santa Sede fue admitida en la FAO con el estatuto jurídico de observador permanente (Cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1948, p. 962).

134. FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).

135. Del 13 al 16 de diciembre de 1977, tuvo lugar, en Roma, la I Sesión del Consejo de Gobernadores —órgano plenario del FIDA—, en presencia de los 91 representantes miembros. La Santa Sede estuvo presente a través de una delegación de observación compuesta por Mons. Agostino Ferrari-Toniolo y el Dr. Carlo Ponti. Durante la sesión, la Santa Sede fue invitada a enviar un observador permanente ante el FIDA. Desde entonces, cada año, participa en las Sesiones del Consejo de Gobernadores, el observador permanente para las Organizaciones y Organismos de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO, FIDA, PAM, CMA). (Cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1977, p. 791 y cfr. *Annuario Pontificio*, 1996, p. 1339, donde se señala que el observador es Mons. Wagner Alois).

136. UPU (Unión Postal Universal).

137. Cfr. S. VEROSTA, *International Organizations...*, cit., p. 206. Como literalmente expresa el *Annuario Pontificio*, 1996, p. 1341: «El Estado de la Ciudad del Vaticano es miembro regular (...) de la Unión Postal Universal».

—En la UIT¹³⁸ también el Estado de la Ciudad del Vaticano es miembro desde 1929¹³⁹.

—En el BIRD¹⁴⁰ no existe una representación oficial; sí existen relaciones no oficiales a través del Pontificio Consejo «Iustitia et Pax»¹⁴¹.

—En el FMI¹⁴² tampoco tiene una representación oficial; el Pontificio Consejo «Iustitia et Pax» mantiene relaciones¹⁴³.

—En ONUDI¹⁴⁴ ha adquirido el estatuto de observador permanente¹⁴⁵.

—En la OMM¹⁴⁶ los miembros del Observatorio Astronómico Vaticano han participado en las conferencias, congresos y sesiones organizadas por la OMM, en calidad de observador¹⁴⁷.

—En la OACI¹⁴⁸ envía algún observador, experto en la materia, a las Conferencias internacionales¹⁴⁹.

138. UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones).

139. Cfr. S. VEROSTA, *International Organizations...*, cit., p. 206. Como literalmente expresa el *Anuario Pontificio*, 1996, p. 1341: «El Estado de la Ciudad del Vaticano es miembro regular (...) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones».

140. BIRD (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo).

141. En esta línea el Secretario de este Pontificio Consejo ha sido invitado como observador, a algunas reuniones de la Banca. Por otra parte éste era el caso, desde hace mucho tiempo, del delegado ante la sección extraordinaria de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (Cfr. H. DE RIEDMATTEN, *Presencia...*, cit., p. 218).

142. FMI (Fondo Monetario Internacional).

143. Cfr. S. VEROSTA, *International Organizations...*, cit., p. 211.

144. ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial).

145. Cfr. S. FERLITO, *L'Attività internazionale...*, cit., p. 141.

146. OMM (Organización Mundial Meteorológica).

147. Como se deduce de lo extraído de *L'Attività della Santa Sede*, 1971, p. 862; *Ibidem*, 1972, p. 863 e *Ibidem*, 1976, p. 730.

148. OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional).

149. Cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1967, p. 1608. Del 29 de marzo al 18 de abril, en Montreal (Canadá), tiene lugar una conferencia sobre los cánones para el uso de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea, organizada por la OACI. Representa a la Santa Sede, en calidad de observador, Irénée Lussier, rector de la Universidad de Montreal. Cfr. también *Ibidem*, 1971, p. 859. Del 8 de febrero al 9 de marzo tiene lugar en Guatemala la Conferencia Internacional para la revisión de la Convención de Varsovia (1929) enmendada por el protocolo de La Haya (1955), sobre la responsabilidad de los transportes. Representa a la Santa Sede Alberto Herrarte.

—En la OMI¹⁵⁰ envía un observador, experto en la materia, a las conferencias internacionales¹⁵¹.

Acceso a las *conferencias* de las Naciones Unidas: Tiene acceso a las conferencias convocadas por la Asamblea General o por ECO-SOC en calidad de miembro.

Acceso a los *documentos* de la Organización: Al igual que los demás Estados, puede acceder a la documentación oficial de las Naciones Unidas, sobre todo a los documentos esenciales a sus funciones. Así, por ejemplo, cuando la Santa Sede es invitada a conferencias tiene acceso a los documentos sobre el contenido de la conferencia¹⁵².

Acceso a la *asistencia financiera* de la Organización: El acceso de los observadores a esta asistencia está más limitada que a los Estados miembros. La razón estriba en que mientras que los Estados miembros tienen obligación de contribuir económicamente a las Naciones Unidas, los observadores, en principio, no están obligados a tal contribución. No obstante, los Estados no miembros de las Naciones Unidas que participan como miembros-pletos en el sistema de las Naciones Unidas (órganos y conferencias) deben contribuir a los gastos de tales órganos, de acuerdo con las tasas establecidas por la Asamblea General¹⁵³. La Santa Sede colabora en la financiación de las Naciones Unidas con el 0,01%¹⁵⁴ y no nos consta que haya pedido ningún tipo de financiación.

En segundo lugar, el estatuto de observador como Estado no miembro habilita para el ejercicio de *derechos sustanciales*:

150. OMI (Organización Marítima Internacional).

151. Cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1965, p. 961. Del 24 de marzo al 9 de abril, por iniciativa de la Organización Intergubernamental para la Navegación Marítima, tiene lugar en Londres una Conferencia para facilitar los viajes y transportes marítimos. Representa a la Santa Sede, en calidad de observador, el Cap. F. H. Formby. Cfr. también *Ibidem*, 1969, p. 915. Del 27 de mayo al 13 de junio, convocada por la Organización Intergubernamental Consultiva para la Navegación Marítima, tiene lugar en Londres una Conferencia Internacional. Por parte de la Santa Sede sigue los trabajos el capitán F. H. Formby.

152. Cfr. E. SÚY, *The status of Observers...*, cit., p. 122.

153. Cfr. *Ibidem*, nota 86.

154. Cfr. E. JAN OSMANČZYK, *Encyclopedia of the United Nations and international agreements*, Nueva York 1990, 2ª ed., p. 961, voz: «UN members contributions scale 1989-1990».

—*Derecho a emitir declaraciones.* Tradicionalmente este derecho sólo era reconocido a los Estados miembros, pues se entendía que la función del observador era fundamentalmente pasiva. En la actualidad se reconoce este derecho también a los observadores de modo que su actividad influye en el proceso de decisión del órgano en cuestión. Sobre este derecho «no existen unas normas que lo regulen, ni una práctica clara y uniforme de carácter general; hay que estar a las normas de procedimiento de cada órgano en particular, al tipo de observador de que se trate, y a los términos de los textos básicos sobre la participación en el gobierno»¹⁵⁵.

—*Derecho de réplica.* El derecho de los observadores a formular réplicas se ha limitado mucho más que el derecho a intervenir mediante declaraciones. El derecho a la réplica se regula en las normas de procedimiento de cada órgano en particular y tiene lugar una vez que ha terminado la última intervención de los que se encuentran en lista. Es entonces cuando el que preside la sesión puede dar la palabra a algún miembro u observador para que formule su réplica, conforme a las normas del procedimiento¹⁵⁶. La Santa Sede ha ejercido este derecho principalmente en las conferencias internacionales, toda vez que las normas de procedimiento permiten con mayor flexibilidad el ejercicio de este derecho a los observadores.

—*Derecho de propuesta.* También este derecho viene regulado en las normas de procedimiento de cada órgano. Por lo general, son muy pocos los órganos que reconocen este derecho a los observadores y los pocos que lo reconocen establecen como requisito, para que se someta a votación la propuesta, que sea a requerimiento de un miembro de la organización¹⁵⁷. Por consiguiente, la Santa Sede ha ejercido este derecho en cuanto miembro de la UNCTAD, AIEA y en aquellas conferencias internacionales a las que ha asistido en calidad de miembro y en cuanto observador a tenor de las Normas de Procedimiento de cada órgano.

155. E. SUY, *The status of Observers...*, cit., p. 131. Cfr también R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., pp. 38-39.

156. Cfr. E. SUY, *The status of Observers...*, cit., pp. 141-142 y también R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., p. 39.

157. En este sentido ver Normas de Procedimiento de ECOSOC, art. 72, UNIDO arts. 72 y 73 y UNCTAD arts. 76 y 77.

—*Derecho a distribuir documentos.* Una práctica que se ha generalizado en las reuniones internacionales es la distribución de documentos por parte de los observadores. Las Normas de Procedimiento de cada órgano suelen contener alguna norma sobre este derecho que, por lo demás, tan sólo suelen establecer la prescripción de que las intervenciones escritas de los observadores deben ser distribuidas por la Secretaría. Cuando la Normas de Procedimiento del órgano en cuestión no dicen nada al respecto, la decisión de si se permite o no la distribución de documentos a los observadores corresponde al presidente del órgano¹⁵⁸.

En tercer lugar, el estatuto de observador como Estado no miembro permite la participación en *derechos procedimentales*. Estos derechos están reservados a los miembros de cada órgano u organismo y, por tanto, ningún tipo de observador tiene derecho a hacer propuestas procedimentales o a incluir puntos en el orden del día, ni tampoco tienen derecho de voto¹⁵⁹.

En cuarto lugar, hay también *privilegios de inmunidad diplomática para la tutela del efectivo ejercicio de su misión*. Parece lógico que a los que participan en un órgano u organismo internacional se les garanticen ciertos privilegios e inmunidades. En la Convención de Viena sobre las relaciones de los Estados con los organismos internacionales de carácter universal de 1975 se procede a equiparar los privilegios e inmunidades de los Estados no miembros observadores, a los de los Estados miembros¹⁶⁰.

C. *El estatuto jurídico de la Santa Sede en las conferencias internacionales*

El concepto de conferencia internacional es diverso del concepto de organización internacional. Una conferencia internacional carece

158. Cfr. E. SUY, *The status of Observers...*, cit., pp. 145-146 y también R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., p. 39.

159. Cfr. E. SUY, *The status of Observers...*, cit., pp. 147-148 y también R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, p. 40.

160. Cfr. E. SUY, *The status of Observers...*, cit., p. 152. y también R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., p. 41.

de un sistema permanente de órganos que asegure y garantice su continuidad y estabilidad en el tiempo, mientras que una organización internacional está dotada de un secretariado permanente de carácter estable. La *conferencia internacional gubernamental* se podría definir como «una reunión temporal, de representantes de Estados u organizaciones intergubernamentales, para tratar algún asunto de carácter internacional, en vistas a definir alguna línea o adoptar un instrumento legal»¹⁶¹.

En las Naciones Unidas a estas conferencias internacionales se les suelen denominar *conferencias especiales* para distinguirlas, de las reuniones rutinarias de algunos órganos de las Naciones Unidas¹⁶² y de algunos órganos de Naciones Unidas que se denominan también conferencias¹⁶³.

Las Naciones Unidas, por mediación de sus órganos y organismos, han convocado numerosas conferencias internacionales sobre los asuntos más diversos. Así, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social tienen la facultad de convocar este tipo de conferencias. Por lo que respecta a la facultad de ECOSOC, ésta se regula en art. 63.3 de la Carta, en los siguientes términos: «El Consejo Económico y Social podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia». Por tanto, sobre cualquier asunto de su competencia, ECOSOC tiene la facultad de convocar conferencias internacionales, conforme a las reglas que prescriba la Organización¹⁶⁴. En la práctica el Consejo Económico y Social ha convocado un considerable número de conferencias internacionales sobre los programas principales de las Naciones Unidas. En cuanto a las reglas prescritas por la Organización, la Asamblea General adoptó unas normas generales para las convocatorias de estas conferencias internacionales en su resolución 366 (IV) de 1949¹⁶⁵.

161. La definición es doctrinal puesto que no existe ninguna definición legal de «conferencia internacional».

162. Por ejemplo, en la OIT, el órgano plenario se denomina «Conferencia General».

163. Por ejemplo, la UNCTAD (traducido: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo).

164. En uso de esta facultad, ECOSOC ha convocado conferencias internacionales como las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres, o la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, por citar las más conocidas por la opinión pública en este último decenio.

165. Cfr. B. SIMMA y AA.VV., *The Charter of the United Nations, a commentary*, New York 1995, en el comentario al art. 63.

Según la fórmula ya consolidada en el sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General dirige la invitación a participar en las Conferencias intergubernamentales: «A todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, a los Estados miembros de los organismos especializados y a los Estados parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia»¹⁶⁶. Después de la creación de la AIEA en 1957, a esta fórmula se añade la mención a los Estados miembros de la AIEA.

Al ser el Estado de la Ciudad del Vaticano miembro de dos organismos especializados de las Naciones Unidas —de la UPU y de la UIT¹⁶⁷— y la Santa Sede miembro de la AIEA¹⁶⁸, la Santa Sede es invitada a participar con plenos derechos en las conferencias intergubernamentales de las Naciones Unidas. Esta participación plena le permite a la Santa Sede elegir el estatuto con el que desea participar en cada conferencia, bien de miembro con derecho a voto, o bien de observador como Estado no miembro.

Cuando la Santa Sede opta por el *estatuto de miembro* tiene reconocido un ámbito de participación pleno: tanto en lo que se refiere a los derechos sustantivos de participación (intervenir, proponer, replicar, distribuir documentos) como en lo referente a los derechos procedimentales (derecho a voto, derecho a incluir puntos en el orden del día) o a los privilegios, e inmunidades.

Cuando la Sede Apostólica opta por *estatuto de observador* participa de los derechos sustantivos y procedimentales, así como de los privilegios e inmunidades, con el grado de participación reconocida para los observadores permanentes de Estados no miembros. Es decir, el observador permanente de un Estado no miembro participa en los trabajos de las Naciones Unidas al mismo nivel que lo hace un Estado miembro¹⁶⁹, si bien no tiene derecho de voto, ni tampoco algunos deberes específicos de los Estados miembros.

166. La fórmula la hemos traducido del francés: «tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, les Etats membres des institutions spécialisées et les Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice». Cfr. V. BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità...*, cit., p. 32.

167. De ambos organismos es miembro desde 1929.

168. Desde 1956 la Santa Sede es miembro de pleno derecho. Cfr. *L'Attività della Santa Sede*, 1956, p. 360.

169. Cfr. R. G. SYBESMA-KNOL, *The status of the Observers...*, cit., p. 70.